

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan bukan Negara Serikat maupun Negara Federal. Suatu bentuk Negara berdaulat yang diselenggarakan sebagai satu kesatuan tunggal dimana pemerintah pusat adalah yang tertinggi dan mempunyai kekuasaan yang tidak dibatasi, kekuasaan pemerintah pusat bisa menyerahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah menyelenggarakan sendiri, atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa.¹

Banyaknya tuntutan pada masa reformasi yang menghendaki Indonesia yang lebih demokratis serta banyaknya kebutuhan daerah yang semakin kompleks maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah yang melahirkan paham desentralisasi. Desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.²

Dalam hal ini pemerintah pusat bukannya tidak memiliki kewenangan sama sekali terhadap pemerintahan daerah, akan tetapi sebagian dari kewenangan pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintah daerah. Wewenang yang tetap dimiliki oleh pemerintah pusat adalah wewenang mengenai politik luar negeri,

¹ Siswanto, Sunarno, 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Sinar Grafika. Hlm.35

² Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

pertahanan, dan kemanan, peradilan, moneter dan fiskal nasional serta agama.³ Selain dari kewenangan tersebut dalam hal mengelola dan mengurus suatu daerah merupakan kewenangan dari pemerintah daerah untuk mengurus wilayahnya sendiri yang bertujuan untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat daerah.

Pemerintah daerah atau lembaga eksekutif daerah merupakan penyelenggara pemerintahan di daerah bersama DPRD serta yang memegang kewenangan administrasi pemerintahan daerah tertinggi.⁴ Dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan pemerintah daerah menggunakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Asas desentralisasi merupakan landasan dalam pelaksanaan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah otonom. Sedangkan tugas pembantuan menurut pasal 1 ayat (11) Undang – Undang nomor 23 tahun 2014 adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai pemegang pemerintahan tertinggi di daerah dan sebagai bagian dari penyelenggara Negara. Pemerintah daerah diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD 1945. Akan tetapi dalam Pasal 18 ayat (4) disebutkan bahwa Gubernur, Bupati,

³ *Ibid*

⁴ Jimly Asshiddiqie, 2009. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta. Rajawali Pers. Hlm. 323

dan Walikota masing masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang pertama kali memberikan landasan hukum bagi kekuasaan pemerintah daerah yang memberi ruang bagi kehadiran jabatan wakil kepala daerah. Dalam Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa setiap daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah.⁵ Pasal-pasal yang mengatur kedudukan dan tugas Wakil Kepala Daerah di dalam UU ini sebetulnya bukanlah kedudukan dan tugas yang khas. Substansi dari kedudukan dan tugas-tugas ini tidak berbeda jauh dengan kedudukan dan tugas Sekretaris Daerah yakni membantu dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah. Yang membedakan keduanya hanya terletak pada konsepsi posisional antara aspek politik dan pemerintah. Wakil Kepala Daerah menduduki jabatan/posisi politik sedangkan Sekretaris Daerah menduduki jabatan/posisi birokrasi (pemerintah).

Selain tidak diaturnya kedudukan Wakil Kepala Daerah dalam konstitusi yang menjadi perdebatan adalah tugas, kewenangan dan keefektivitasan serta tanggungjawab Wakil Kepala Daerah. Seperti tugas Wakil Kepala Daerah sebagai pembantu tugas Kepala Daerah, tugas Wakil Kepala Daerah yang sudah dipikul oleh pejabat daerah lainnya seperti Sekretaris Daerah dan bahkan dalam Pasal 66 dan 67

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 hanya mengatur tentang tugas dan kewajiban Wakil Kepala Daerah, tidak ada dijelaskan wewenang Wakil Kepala

⁵ J. Kaloh, 2009. *Kepemimpinan Kepala Daerah*. Jakarta. Sinar Grafika. Hlm. 35

Daerah. Amanah yang terkandung di dalam Undang Undang atas tugas Wakil Kepala Daerah tersebut tidak disertai dengan rincian kewenangan yang diperlukan untuk menjalankan tugas – tugasnya. Ketidakjelasan wewenang Wakil Kepala Daerah ini akan berdampak kepada pelaksanaan tugas selama masa kerja.

Berbagai tugas Wakil Kepala Daerah berkaitan dengan kata kerja membantu, memantau, mengoordinasikan, menindaklanjuti, melaksanakan, mengupayakan, mengevaluasi, memberikan saran memerlukan kewenangan untuk melaksanakannya. Tanpa ada batas kewenangan yang jelas antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berbagai tugas tersebut akan menjadi kabur dalam implementasi dan tanggungjawabnya. Kewenangan tersebut terutama berkaitan dengan aktivitas untuk memutuskan sesuatu, apabila keputusan yang telah diambil oleh Wakil Kepala Daerah dimantahkan kembali oleh Kepala Daerah maka wibawa Wakil Kepala Daerah akan pudar.

Terkait dengan jenis wewenang yang dipikul oleh Wakil Kepala Daerah sebagai orang yang membantu tugas Kepala Daerah, karena jika menurut teori, wakil adalah bawahan maka wewenang yang dimiliki wakil kepala daerah adalah mandat. Dalam jenis wewenang yang berupa mandat tidak perlu adanya ketentuan perundang-undangan yang melandasinya karena mandat merupakan sebuah hal rutin dalam hubungan intern-hirarkhi organisasi pemerintah. Selain itu tanggung jawab akibat perbuatan hukum yang dilakukan pelaksana mandat sepenuhnya berada pada pemberi mandat. Hal tersebut bertentangan dengan apa yang dituangkan oleh Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan PP No.6 tahun 2005, bahwa wewenang Wakil Kepala Daerah dituangkan dalam sebuah regulasi dan melekat pada jabatan. Akibatnya secara yuridis Wakil Kepala Daerah memiliki

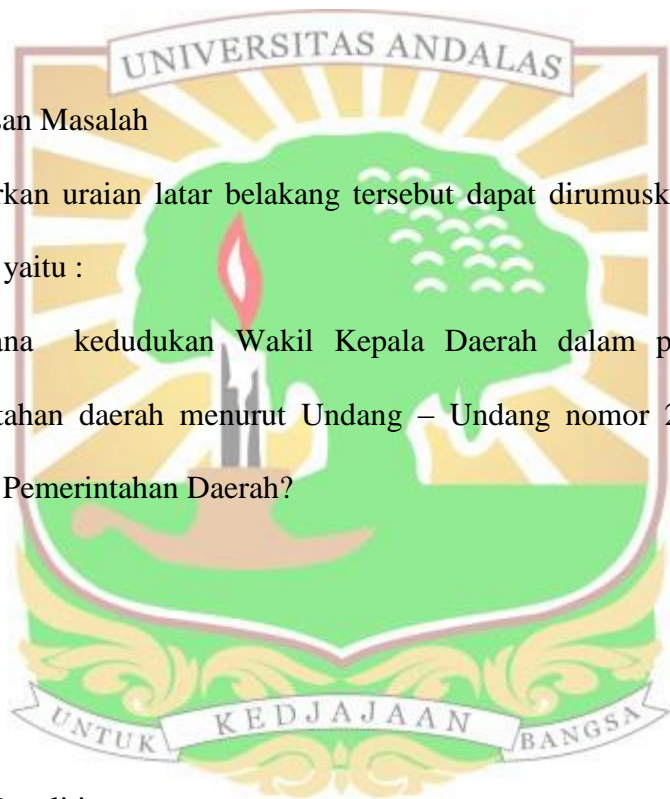
wewenang atribusi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai amanat Pasal 24 dan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, meskipun dalam hal ini terbatas pada hal-hal tertentu.⁶

Lemahnya keberadaan Wakil Kepala Daerah dapat juga disebabkan perbedaan basis politik diantara keduanya, dan hal itu akan berdampak semakin memperbesarkan potensi konflik antara mereka yang menyebabkan pemerintah tidak efektif.⁷

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut dapat dirumuskan indentifikasi masalah yaitu :

Bagaimana kedudukan Wakil Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang – Undang nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?



C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah, penelitian ini bertujuan untuk:

⁶ Artikel dari Rusdianto tentang Eksistensi Wakil Kepala Daerah dalam sistem penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Tgl akses 16 januari 2015

⁷ Suharizal, 2011, *Pemilihan Kepala Daerah: Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal. 215

Untuk mengetahui tentang kedudukan Wakil Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya, dan bagi perkembangan tentang kedudukan Wakil Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan dengan adanya tulisan ini bisa menjadi referensi bagi pembaca baik itu kalangan masyarakat, mahasiswa, akademisi, maupun pemerintah sehingga dapat bermanfaat untuk perbaikan sistem hukum dan pemerintahan.

E. Metode Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum merupakan satu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, Disamping itu juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap faktor hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul didalam gejala yang bersangkutan.⁸

⁸ Soerjono, Soekanto, 1981. *Pengantar Penelitian hukum*. Jakarta. UI Press. Hlm. 83

Adapun metode yang digunakan adalah:

1. Pendekatan masalah dan sifat penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah *normative legal research* yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka seperti buku, tesis, jurnal, artikel dan lain lain. Pada penelitian hukum jenis ini, hukum dikonsepskan sebagai apa yang tertulis didalam peraturan perundang-undangan (*law in book*) atau hukum dikonsepskan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.⁹

Penelitian ini bersifat deskriptif analitik yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian. Demikian juga hukum dalam pelaksanaannya di dalam masyarakat yang berkenaan dengan objek penelitian.¹⁰

2. Jenis dan sumber data

a. Jenis data

Dalam penulisan ini jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari literature-literatur dan dokumen-dokumen hukum yang terkait dengan kedudukan Wakil Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

⁹ Amiruddin, dan Zainal Asikin, 2004. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta. PT Rajagrafindo Persada. Hlm. 118

¹⁰ Zainuddin Ali. 2010. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta. Sinar Grafika. Hlm.105

Data tersebut antara lain :

1. Bahan Hukum

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap dan mengikat. Antara lain seperti Undang-Undang yang berkaitan dengan objek penelitian.

Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang - Undang

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder berupa : buku-buku karangan ahli, artikel, jurnal, skripsi, tesis, dan bahan lainnya yang terkait dengan penelitian yang akan dilakukan.

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum yang berisikan penjelasan mengenai bahan hukum penjas dan pelengkap atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder., yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia, ensiklopedi dan beberapa artikel dari media Internet.

2. Bahan Non Hukum

Berupa dokumen-dokumen lain yang terkait dengan penelitian ini namun tidak berkaitan dengan norma hukumnya.

b. Sumber data

Data-data dalam penulisan proposal ini bersumber dari penelitian kepustakaan.

3. Metode pengumpulan data

Metode pengumpulan data yang digunakan adalah studi dokumen, yaitu dengan menemukan dan mengambil data di perpustakaan yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas dan sesuai dengan peraturan dan teori-teori hukum serta hal-hal yang dapat menunjang kesempurnaan skripsi ini.

4. Pengolahan dan analisis data

a. Pengolahan data

Setelah seluruh data yang diperlukan berhasil dikumpulkan dan disatukan kemudian akan dilakukan penyaringan dan pemisahan data, sehingga didapatkan data yang akurat. Proses pengolahan data diantaranya editing, tujuannya adalah untuk

membetulkan jawaban yang kurang jelas atau kelengkapan jawaban dari responden dan memeriksa apakah data tersebut sudah dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan kenyataan.

b. Analisa data

Analisa data sebagai proses setelah didapatkan data-data yang diperlukan, maka penulis melakukan analisis secara kualitatif yakni menghubungkan permasalahan yang dikemukakan dengan teori yang relevan sehingga diperoleh data yang tersusun secara sistematis dalam bentuk kalimat sebagai gambaran dari apa yang telah diteliti dan telah dibahas untuk mendapatkan kesimpulan.

